المركز المصري
لدراسات السياسات العامة
The Egyptian Center For Public Policy Studies

موازنة البرامج والأداء

تجارب دولية للتحول إلى " موازنة البرامج والأداء "

موازنة البرامج والأداء

" تجارب دولية للتحول إلى " موازنة البرامج والأداء "

إعداد

أحمد عبدالوهاب

مراجعة

أحمد رجب

تصميم الغلاف

احمد صبحي

صادر عن برنامج الحرية الاقتصادية

سنة 2018

المركز المصري لدراسات السياسات العامة

21 ش عبدالمجيد الرمالي - الدور السابع
شقة 71 - باب اللوق - القاهرة

تليفون/ فاكس : 279588661- 02

www.ecpps.org

جميع حقوق الطبع والنشر لهذه المطبوعة محفوظة بموجب
رخصة المشاع الإبداعي، النسبة بذات الرخصة، الإصدارة 4,0
https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4,0/

لدراسات السياسات العامة
The Egyptian Center For Public Policy Studies

المركز المصري لدراسات السياسات العامة منظمة غير حكومية، وغير حزبية، وغير ربحية، تتمثل مهمتها في طرح سياسات عامة تهدف إلى إصلاح النظام القانوني، والاقتصادي المصري، وهادفة في ذلك إلى تحقيق مبادئ السوق الحر، والحرية الفردية، وتعزيز سيادة القانون.

تعتبر الموازنة العامة للدولة أداة رئيسية لتحقيق الأهداف الاقتصادية، والاجتماعية، وتحتوي على برامج الحكومة لمواجهة التحديات القائمة، والعبور نحو آفاق المستقبل من خلال تعظيم موارد الدولة، وتوجيهها بما يحقق أفضل استخدام لها وأكبر نفع لمختلف فئات المجتمع، وإعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام و مراعاة البعد الاجتماعي كهدف استراتيجي للسياسة العامة للدولة، لذلك فإن التحول من موازنة البنود الحالية في جمهورية مصر العربية إلى موازنة البرامج والأداء هو ما تتطلبه المرحلة الحالية، خاصة بعد تأزم الحياة المعيشية لأفراد المجتمع المصري.

وحسب دليل هيئة الأمم المتحدة فإن موازنة البرامج "تهتم بتبويب موازنات الوحدات الإدارية المختلفة إلى وظائف ومهام، ثم برامج رئيسة ثم برامج فرعية، يتم الربط بينها وبين البيانات المالية" أما موازنة الأداء "فتقوم بتزويد الإدارة بوسائل القياس الدقيقة مثل: تكلفة الوحدة، وقياس العمل، ومعدلات الأداء.

ويعتبر توجه الحكومة (وزارة المالية ، وزارة التخطيط) في الفترة الأخيرة إلي تطبيق موازنة البرامج والأداء وأخذ خطوات جادة في ذلك مثل تدريب حتي الأن ممثلي 16 وزارة علي كيفية إعداد موازنة البرامج خطوة هامة و جيدة نحو الإصلاح.

المحتويات

- مقدمة
- إدراك التعقيد والتكامل في الإصلاحات
- تجارب دولية
- دروس مستفادة من التجارب الدولية
- الوضع المصري للتحول لموازنة البرامج والأداء
- القوانين المنظمة للتحول إلى موازنة البرامج والأداء
- التحديات التي تواجه التحول إلى موازنة البرامج
- التوصيات
- رؤية لتطبيق موازنة البرامج والأداء
- المراجع

• المقدمة

هذه الورقة تعد كدراسة حالة حيث توضح كلا من المناهج المتباينة والقواسم المشتركة الهامة في محتوى وتنفيذ موازنة البرنامج والأداء في الدول المختلفة وبشكل خاص العربية والافريقية، فإن إصلاحات ميزانية البرنامج والأداء تسير جنباً إلى جنب مع إدخال أطر الإنفاق المتوسطة الأجل، وتطبيق اللامركزية في الإنفاق ووضع مسئوليات، وإصلاحات لتصنيف الميزانية وتحسين إدارة المال العام، اتبعت دول مختلفة طرق مختلفة في تنفيذ موازنة البرامج والآداء، ذهب البعض لنهج مجزء بشكل واضح، حيث يتم طرح الإصلاح من قبل الحكومة لبعض الوزارات وبمرور الوقت تتحول كل القطاعات إلى البرامج والآداء، استخدم آخرون برنامج واستعانوا بالتجارب الدولية المختلفة للتحول إلى موازنة البرامج والأداء في خطوة واحدة. وفيما يلي سوف يتم عرض عدد من التجارب بالإضافة إلى الحالة المصرية.

• إدراك التعقيد والتكامل في الإصلاحات

لكل إصلاح عدد من الأبعاد التقنية والفنية التي ترتبط ارتباطًا وثيقًا به، كما يمكن استحداث مفاهيم وأساليب جديدة أخرى لتحسين إدارة الموازنة العامة أو بالإدق التحول لموازنة البنود والآداء. وبما في ذلك المتطلبات الخاصة التالية:

- وضع سياسات اقتصادية كلية جيدة وتوقعات موثوق بها.
- وضع سياسات وأدوات مالية قابلة للتكييف، يجب أن يتوافق الإنفاق المتوقع مع الموارد المتاحة.
- إعادة ترتيب الأولويات وإعادة تخصيصها.
- الانضباط في الميزانية، يجب أن تستند مخصصات الموازنة على قيود لتجنب الاهدار في الإنفاق بين الوزارات.
- التوافق المؤسسي، يجب أن يكون هناك توافق بين الوزارات والجهات المعنية للوصول لآليات لقياس الآداء وربط البرامج مع مخرجاتها المتوقعه.
- استحداث باروميترات مختلفة للمصروفات والإيرادات والاحتياجات المطلوبة والنتائج.
- الشفافية يشمل ذلك الشفافية المالية المتعلقة بهيكل ومهام الحكومة وخطتها وأهدافها.
- اشراك قطاعات غير حكومية للاستفادة من الخبرات وتعزيز الشفافية والافصاح.
- اشراك المواطنين، للوصول إلى إحتياجاتهم وطرح السياسات المالية عليهم، لتكوين رأى في الشارع المصري يساند سياسات الأصلاح.

• تجارب دولية

تجارب دولية حول التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء، فيما يلى سوف نعرض بعض التجارب المختصرة لبعض الدول التي تحولت من أسلوب موازنة البنود إلى موازنة البرامج والآداء.

بوركينا فاسو

طبيعة الإصلاحات

بدأت الاصلاحات في نهاية التسعينات حيث تم التركيز على إنشاء نظام موحد لإدارة الميزانية للتمويل الوزارات وتحقيق استقرار تنفيذ الميزانية، وخلق ضوابط للنفقات موحدة، وإغلاق الحسابات الخاصة في نظام الميزانية ، وتعزيز إدارة الخزينة والمحاسبة وخلق إطار مالي مركزي. أما المرحلة الثانية من الإصلاحات، شملت إدخال العديد من التحليلات والتخطيط وأدوات الميزنة، وموازنة البرامج، ومراجعات الإنفاق العام المنتظم والانفاق متوسط الأجل.

تم العمل على تعزيز الشفافية والمساءلة في الميزنة. إلى جانب إدراج جوانب المحاسبة على أساس الاستحقاق، وتعزيز المناقشات البرلمانية لمشروع الموازنة، تعزيز الصلاحيات للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات واستخدامها، كما أنها توفر مجموعة من التدابير التي من شأنها الوصول إلى موازنة البرامج، وتشمل هذه التدابير بدورها تفويض الإنفاق أو سلطة لإنفاق الوزراء واستخدام نظام التصنيف البرنامجي كأساس للتخصيص.

التنفيذ

يمكن رؤية تنفيذ ميزانية البرنامج والأداء على مرحلتين. اتسم العقد الأول (من 1999 إلى 2008) ببعض الارتباك حول العملية. وفي عام 1999 مع دعم إصلاح الإدارة المالية العامة من البنك الدولي، تم إطلاق موازنة البرامج، في البداية في الوزارات محدد لتكون بمثابة خطوه تجريبية، ولكن تم نشرها في جميع الوزارات في عام 2000.

ومع ذلك، فإن وزارات القطاع "أساءت فهم الأهداف" –أهداف موازنة البرامج والآداء- ، حيث اعتبرتها فرصة للدعوة للحصول على تمويل إضافي بدلاً من أن تكون مقاربة لإعادة ترتيب أولويات الإنفاق. عندما بدأ العمل بإطار مالي في عام 2001، مع تحديد سقف أعلى للوزارات، تم كبح استخدام ميزانيات البرامج لتقديم قوائم الرغبات. ومع ذلك، لا تزال الوزارات لا تستخدم التنسيقات للمساعدة في إدارة الميزانية، حتى لو كانت تقدمها بالتوازي مع الميزانيات الإدارية التقليدية القائمة على المدخلات إلى وزارة المالية.

في عام 2008، شكلت وزارة المالية لجنة لمراجعة الوضع لتنقيح التجربة، تم من خلالة الإقرار بالحاجة إلى إرشادات واضحة بشأن هيكل البرامج، واختيار المؤشرات، ووضع الميزانيات المتوسطة الأجل، واستخدام ميزانيات أداء البرامج لرصد تنفيذ النفقات، وتم تطوير أدلة منهجية في عام 2011، استناداً إلى التجارب النموذجية الجديدة في 2010 في السبع الوزارات – التجربة الاسترشادية لبركينا فسو- في عام 2011، تم طرح البرنامج التجريبي باستخدام الأدلة الجديدة إلى تسع وزارات أخرى. والقصد من ذلك هو وضع موازنة برامج لجميع الوزارات مع الاخذ في الاعتبار إصلاح العقبات التي وجدت عند تجربة هذا النوع في السبع وزارات.

<u>أثر ميزانية أداء البرنامج</u>

كان الأثر منخفض للميزانية البرامج في السنوات العشر الأولى من التنفيذ، لأن في العقد الأول لم يأخذ في الاعتبار مدى تعقيد تنفيذ ميزانية البرامج، والصعوبات التي ستواجه الموازنة في ظل غياب في غياب إطار مالي وبرنامج موحد.

وعدم كفاية وكفائة القدرات البشرية والفنية كعوامل أخرى تساهم في التأثير المنخفض للإصلاح حتى عام 2008، على الرغم من النتائج الجيدة في بعض الوزارات. وظل عرض الميزانية في البرلمان في شكل قائم على المدخلات الإدارية –ميزانية البنود-، مما أدى إلى استمرار معظم الجهود في عملية وضع وعرض أو تقديم الميزانية في شكل موازنة بنود. كما أن ارتفاع معدل دوران الموظفين الذين عملوا على ميزانيات البرامج والأداء في وكالات الإنفاق، وأيضًا ضعف تصميم ونقص في البيانات الجيدة لرصد الأداء مقابل الإنفاق أدى إلى تقليل أثر موازنة البرامج والآداءكأداه فاعلة للإصلاح.

غانا

طبيعة الاصلاحات

بدأت تحديث نظام ميزانيتها في عام 1998 بإدخال إطار للإنفاق متوسط الأجل، وكان جزءًا لا يتجزأ من هذا الإصلاح هو ضغط ميزانيات هيئات الإنفاق في أربعة بنود رئيسية للإنفاق واستخدام بند "الخدمات" للاستحواذ على الأعمال الأساسية لكل وزارة وإدارة ودائرة، تشمل ميزانيات القطاع بيانات حول أهداف الإنفاق، والجوانب المتعلقة بالتمويل سواء كان محلي أو من الموازنة العامة لتحقيق هذه الأهداف.

في النصف الثاني من العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، قامت غانا بتجديد عملية الموازنة الخاصة بها، وخلقت فرصًا لاستخدام معلومات الأداء. وضمن عملية ميزانية غانا، يطلب من وكالات والهيئات أيضًا إجراء مراجعة سنوية للسياسات، حيث يتم إعادة تقييم الأهداف والخدمات والسياسات مقابل الاستراتيجيات والأولويات الوطنية.

كما تقوم الهيئات بتقييم متطلبات الإنفاق الخاصة بها - وبعبارة أخرى ، التكلفة الآجلة لسياساتها وأنشطتها الحالية - وتحديد الثغرات في التمويل، وعدم التوافق بين المتطلبات وتوزيعها الحالي على توزيع الأموال. وفي حين أن عملية الموازنة توفر الأدوات اللازمة للإدارات للقيام بهذه الخطوة نحو مجموعة واقعية بشكل متزايد من مخصصات ميزانية السنة وتخطيط أفضل للأمام.

كما يتم التركيز على الأهداف والأداء من خلال الاجتماعات القطاعية، حيث يتم وضع السياسات العامة. وترتبط هذه الاجتماعات بتنفيذ الاستراتيجيات الوطنية. على المستوى المركزي، تؤخذ أهداف وغايات وأهداف القطاعات في الحسبان عند تحديد سقوف نهائية - وهي نقطة منتصف الطريق في عملية الموازنة حيث يتم منح الحد الأقصى النهائي الذي يجب أن تتم فيه المقايضات. وترد هذه الحدود القصوى في حدود الميزانية ، التي تشير إلى التحول من منظور الميزانية الاستراتيجية لمدة ثلاث سنوات في النصف الأول من عملية الميزانية ، إلى الاهتمام بالتخصيص السنوي.

تتمثل الخطوة التالية التي تظهر فيها ميزات معلومات الأداء في عملية إعداد الميزانية في جلسات الموازنة عندما تعرض جميع معاملا الهيئات سياساتها وأهدافها وغاياتها، بالإضافة إلى خططها الإستراتيجية ونتائج مراجعات سياساتها الداخلية. تلتقي وزارة المالية مع اللجنة الوطنية للتخطيط التنموي مع جميع الهيئات لمراجعة أنشطتها المحددة التكلفة وموضوعها ومدخلاتها ونواتجها ضمن الخطط الإستراتيجية كما تم تقديمها خلال جلسات الإستماع. وذلك للتأكد من أن التقديرات النهائية تقع ضمن الحدود القصوى المعتمدة.

تعمل غانا منذ بعض الوقت على تنفيذ نظام متكامل للميزانية والمعلومات المالية (نظام إدارة الميزانية والمصروفات العامة) وستدعم عملية الميزانية وتربطها بتنفيذ الميزانية. في عام 2011 ، تم تقديم مخطط حسابات منقح يبسط الروابط ويتيح تصنيفات إحصاءات مالية حكومية متوافقة. على المستوى المحلي - حيث تم تجزئة تمويل تقديم الخدمات حتى الآن بين التمويل المخصص من خلال الصناديق الوطنية والتمويل من خلال الوزارات الوطنية والتمويل من خلال الحكومة المحلية-، تم أيضا وضع الميزانية على أساس تجريب، كتمهيد لميزانية برامج أكثر اكتمالًا.

<u>التنفيذ وتأثير الإصلاحات</u>

وثمة عامل رئيسي يبطئ التنفيذ الفعال لتوجيه الأداء في ميزانية غانا وهو عدم القدرة على ربط نفقات الميزانية الفعلية بالنفقات المخصصة. وفي حين أنه من المتوقع أن يعالج الرسم البياني الجديد للحسابات الذي تم تقديمه في أواخر عام 2011 هذه المسألة ، حتى هذه اللحظة، فقد قوض التخطيط الموثوق وإدخال العديد من أدوات التخطيط والحاسبة، بما في ذلك إطار الإنفاق المتوسط الأجل. كما ينظر إلى مراقبة الأداء ضعيفة، مع القليل من التحقق المستقل من نتائج الأداء.

لا تزال وظيفة وزارة المالية في تنفيذ الموازنة موجهة إلى التركيز على التحكم في التكاليف مقابل البنود الرئيسية للميزانية. إن تعقيد تدفقات التمويل - من خلال الميزانية الرئيسية والأموال المخصصة وغيرها من السلطات، إلى جانب تدفقات المانحين - يجعل من الصعب مراقبة الأداء باستخدام الخطط الاستراتيجية. كما أن جودة المؤشرات عبر القطاعات غير متناسقة، على الرغم من أنه في الوزارات التي توجد بها مقاربات واسعة النطاق لبعض الوقت، فإن الوثائق الداعمة للتمويل المشترك تشتمل على تخطيط أفضل لجودة الأداء.

عدم الالتزام بخطة الدولة الاستراتيجية سعتبر سبباً أساسياً لضعف ميزانية أداء البرنامج. ضعف الالتزام السياسي بالإصلاح (على الرغم من أن إصلاحات جذبت في البداية دعمًا سياسيًا كبيرًا).

مالي

طبيعة الإصلاحات

وقد قدمت مالي لأول مرة ميزانية البرامج في عام 1998، وبحلول عام 2002، حددت الميزانية البرامج السنوية - المقدمة إلى البرلمان كمرفق لقانون المالية - 99 برنامجا مختلفا ونشرت 1000 مؤشر للبرامج. بعد مراجعة الأهداف والغايات المحددة في الميزانية البرنامجية ومراجعة نتائج السنة السابقة، يوافق عليها البرلمان.

واعتمد الميزنة البرنامجية من أجل تحسين الاتساق بين مخصصات وسياسات الميزانية، للحصول على تقدير أفضل للمخصصات الاستراتيجية، لا سيما في القطاعات الاجتماعية، وتعزيز الرصد والتقييم طوال عملية الميزانية. ومع إعداد البرنامج والميزانية الرئيسية على مسارات متوازية، لا تتوافق التوزيعات دائمًا. إن التعديالت التي أدخلت على الميزانية الرئيسية أثناء إعداد الموازنة تُترجم دائمًا بالكامل في الميزانية البرنامجية. وعلاوة على ذلك، لا يزال هناك التصنيفات الاخرى للميزانية وهي التصنيف الإداري والتصنيف الاقتصادي.

يتم اختيار مؤشرات ميزانية البرامج من قبل سلطات القطاع، وتدعم موازنة البرامج في مالي خططًا لمدة عشر سنوات في الصحة والتعليم، والتي تُترجم إلى برامج الاستثمار لثلاث سنوات والخطط التشغيلية السنوية. توفر هذه الخطط إطارًا للمدخلات في هذه القطاعات. ولهذه القطاعات أيضًا أطر نفقات متوسطة الأجل قطاعية تتوافق مع إطار الميزانية الوطنية.

يتم إعداد عروض الميزانية البرنامجية من خلال ورش العمل الإقليمية وعلى مستوى الوزارة حيث تعمل وحدات البرمجة والإحصاء مع مديري الإدارة والمالية في بعض الوزارات لإعداد خطط وبرامج وميزانيات قائمة على الأداء. وفي عام 2003 ، قدمت مالي أيضاً ترميزاً أكثر تفصيلاً للنفقات، مما سمح بتتبع الانفاق وأثرة على تحقيق النتائج المرجوه.

ومع ذلك، فإن عمليات الرصد ليست متطورة بشكل جيد - ولا يتم تقديم أي تقرير إلى البرلمان على الرغم من أنه ممكن من الناحية الفنية - كما لا توجد نظم للتحقق من المعلومات.

وفي الآونة الأخيرة ، استعرضت مالي بنية البرنامج ومؤشرات 29 وزارة تنفيذية بهدف تحسين عرض الميزانية البرنامجية ونوعية معلومات الأداء. وكلفت دراستان تشخيصيتان بهيكل ومحتوى الميزانيات البرنامجية للوزارات والمؤسسات. وشملت التوصيات الرئيسية من الدراسة ما يلي: تعزيز قدرة مسؤولي الميزانية؛ لتبسيط مضمون وثيقة الميزانية لكي يكون

الوصول إليها أكثر سهولة وتشجيع استخدامها كأداة استراتيجية وكأداة للتشاور والمرجعية والقرار ؛ إنشاء نظام مراقبة ودمج ميزانية البرنامج في الإطار القانوني للإدارة المالية العامة.

التنفيذ وتأثير الإصلاحات

أن التنفيذ الأولي لموازنة البرامج في مالي حدث دون بناء القدرات الكافية، مما أثر على جودة موازنة البرامج. علاوة على ذلك، في غياب وقت وجود إطار مالي موثوق به، فإن تنفيذ الموازنة ينحرف عن إعداد الميزانية مما يؤثر بشكل أكبر على مصداقية موازنة الأداء. وبما أن ميزانية الأداء موازية للميزانية الرئيسية، فإن التعديلات التي يتم إجراؤها وإدخالها ليست متسقة أو كاملة دائمًا.

وبحلول نهاية العقد، شملت الفوائد المتصورة من إصلاحات الميزانية البرنامجية توافر المزيد من المعلومات حول أداء وكالة الإنفاق والتحسينات في شفافية الميزانية. ومع ذلك، لا يزال يُنظر إلى أثر موازنة البرامج على أنه محدود لأن التكامل مع الميزانية الرئيسية لا يزال محدودًا.

إطار الإنفاق متوسط المدى لا يعبر بشكل كاف العلاقة بين الإنفاق العام والمؤشرات والإنجاز وكالة الإنفاق وكان لا يمكن الاعتماد عليها لرصد الأداء المالي. كما كانت هناك حاجة إلى زيادة تركيز الميزانية وزيادة اللامركزية وتحسين مشاركة الوزارات التنفيذية في عملية الموازنة.

وهذا يعني تمديد الجدول الزمني للميزانية لمنح وكالات الإنفاق الوقت الكافي لتقييم أدائها وأهدافها وغاياتها وتخصيص الموارد وفقًا لذلك. وظلت مراقبة وتقييم موازنة البرامج ضعيفة وكانت القدرة في المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات ضعيفة.

موريشيوس

طبيعة الإصلاحات

إن برنامج إصلاح الميزانية في موريشيوس مبني على تنفيذ موازنة البرامج في سياق إطار الإنفاق المتوسط الأجل. الهدف الرئيسي من وضع موازنة البرامج والآداء هو تحسين كفاءة وفعالية الإنفاق العام، من أجل تحقيق نتائج اجتماعية وإنمائية أفضل بحلول عام 2010.

وبدأ تنفيذ مرحلة مبكرة من الإصلاحات في موريشيوس في عام 2003، مع إدخال موازنة البرامج في ست وزارات رائدة. ومع ذلك، أدى هذا الجهد إلى عدم تغيير ثقافة الموازنة، التي ظلت تدريجية. وفي عام 2006، شكلت الميزنة القائمة على البرامج عنصرًا أساسيًا في برنامج شامل للإصلاح الاقتصادي. كان هذا الإصلاح مجرد إضافة مع عدم وجود تأثير حقيقي على ممارسة الموازنة في موازنة البرامج لعام 2006 في جميع الوزارات بشكل متزامن.

يتم تنظيم ميزانية موريشيوس وفقاً للبرامج، والتي يتم تقسيمها إلى برامج وأنشطة فرعية. يحتاج كل برنامج إلى هدف واحد على الأقل، وترتبط الأنشطة بالخدمات التي سيتم تسليمها (المخرجات) ومعايير وأهداف الأداء (مع المؤشرات). يتم تحديد هذه الأهداف على مدار ثلاث سنوات من الإطار المتوسط المدى. ترتبط هياكل البرامج بالخطط متوسطة المدى:

يمكن لوكالات الإنفاق أن تطلب إجراء تغييرات على هيكل البرنامج من خلال محللي الموازنة في وزارة المالية. ومع ذلك، فإن الشرط هو أن بنية البرنامج يجب أن تظل مستقرة. وهذا يعني أنه سيتم ربط أحد البرامج بأحد الوظائف الأساسية للوزارة. كما كان من المتوقع أن يكون عددهم محدودًا وتم تكليف الوزارات بربط البرامج بهياكلها الإدارية من خلال تعيين مدير كبير لكل برنامج.

في موريشيوس ، ترتبط موازنة البرامج ارتباطاً وثيقاً بإدارة الأداء. تقوم وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري بتنفيذ نظام لإدارة الأداء لتحسين الأداء الفردي وتقديم الخدمات العامة. وتتمثل الخطة في مواءمة إدارة الأداء مع الميزانية البرنامجية بحلول عام 2012.

وشكل إدخال نظام معلومات إدارة مالية جديد شكلاً أساسياً حاسماً آخر، وكذلك إدخال مراجعة حسابات الأداء ومراجعة الأداء من قبل المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات. يتم هذا الأخير سنويًا على قطاعات مختارة.

<u>تنفيذ الإصلاحات</u>

وكانت الخطوة الحاسمة الداعمة لتنفيذ إصلاح الميزانية البرنامجية هي تعديل قانون الموازنة للتمكين من تقديم ميزانية 2009/2008 إلى البرلمان في شكل برنامج. وكانت الإصلاحات المشتركة الهامة الأخرى هي تحديث تصنيف الميزانية، ومواءمتها مع مخطط الحسابات للبرامج وتحديث وثائق الميزانية. كان من المهم أيضًا وضع تعريفات بسيطة وضمان فهم واضح للمفاهيم. وهذا يعني أن العمل الميداني الهام قد تم في وزارة المالية نفسها ، للاتفاق على شكل الميزانية والمنهجية، قبل تقديمها الموازنة على أساس البرامج في الوزارات التنفيذية.

كما حددت وزارة المالية الإصلاحات مع استراتيجية الإصلاح وخطة العمل، لتسلسل الخطوات في تنفيذ الإصلاح. في حين أن بعض الشروط المسبقة كانت سارية المفعول، مثل التنفيذ السليم للميزانية والقدرة على تتبع النفقات، كانت الخطوة الأولى هي إدخال إصلاحات الميزانية على أساس البرامج إلى مجلس الوزراء عن طريق جلب وزراء المالية السابقين من الدول التي نفذت بالفعل الميزانية البرنامجية إلى موريشيوس للاجتماع مع مجلس الوزراء وأعضاء الجمعية الوطنية.

وكانت الخطوة الثانية هي العمل لفترة قصيرة مع ميزانية برامج إرشادية لتسوية المشاكل ولتوضيح للوزارات كيفية تحول تخطيط الميزانية من التخطيط للتكاليف الإدارية للمؤسسات. ورفع الوعي والتغير في الآداء وأهمية التفاعل بين القسم المالي ومنفذوا البرامج في صياغة الميزانية. كما تم تحديد أهمية بناء القدرات، وتطوير مجموعة قياسية من وحدات التدريب. بعد تدريب المدربين، تم نشر البرنامج، الذي يغطي 400 مسؤول من مختلف الجهات الحكومية بحلول عام 2010.

ورأت وزارة المالية أيضا تنفيذ ميزنة البرامج كفرصة لتعزيز تطوير الخطط الاستراتيجية. ولذلك تم تقديم النظام جنبًا إلى جنب مع التكليف من خمسة عشر استراتيجيات قطاعية.

<u>أثر الإصلاح</u>

في البداية ، قاومت الوزارات تنفيذ الإصلاح ولم تكن تريد أن تتولى مسئولية تقييم الاداء. ومع ذلك بحلول عام 2010 تم تحقيق تحول واضح في الموقف إلى نظام الميزانية الموجهة للأداء. وبينما لا تزال هناك فجوات في القدرات في بعض الوزارات، إلا أن هناك عمومًا إقبال على النظام من جميع مستويات الموظفين.

ومع ذلك لا تزال هناك حاجة لمزيد من العمل. على سبيل المثال ، لا يزال يجري تقدير تكلفة خطوط الأساس للبرنامج. وهذا أمر بالغ الأهمية: فبدون فهم واضح لتكلفة الأنشطة المجمعة في البرامج، لا تكون مخصصات خط الأساس صحيحة بالضرورة، مما يؤدي إلى هدم الثقة في النظام. ولذا فقد تم تجريب نموذج تحديد التكاليف على أساس المخرجات في 2011، لتحسين دقة المخصصات.

كما يلزم المزيد من العمل على نظام الإبلاغ والرصد، حيث لا يتم دمج تقارير ميزانية الأداء بالكامل مع التقارير المالية والإبلاغ عن المشروعات الاستثمارية. ومع ذلك، تم الحكم على تطبيق الإصلاح من خلال مراجعة النظراء، مما أدى إلى التأثيرات التالية:

- تحسنت تقديرات الموازنة، مما دعم تحول جلسات الاستماع إلى الميزانية
- مناقشة الأولويات والخدمات. ومع ذلك، هناك مجال للتحسين، خاصة فيما يتعلق باستخدام معلومات الأداء.
- الميزانيات في موريشيوس الآن أكثر شفافية، مع صانعي السياسة مثل مجلس الوزراء والبرلمان لديه معلومات أفضل عن أهداف الإنفاق.

موزمبيق

طبعة الإصلاحات

منذ أواخر التسعينات، أجرت موزامبيق جيلاً آخر من الإصلاحات، مثل اللامركزية والإدارة المالية العامة المحسنة، والتي شملت إدخال إطار الإنفاق متوسط الأجل، ونظام إدارة مالية متكامل، وتقويم الموازنة المعدّل.

وقد تصدرت الإصلاحات في موزامبيق عن طريق إدخال تشريعين، هما قانون إطار الميزانية لعام 1997 وقانون SISTAFE لعام 2003. تهدف الإصلاحات إلى تحسين الشفافية والمساءلة، وتعزيز استدامة السياسة المالية وتحسين جودة الإنفاق. .

وبعد أن وجد أن الصلة بين الأولويات أو الأهداف والميزانية كانت ضعيفة للغاية، لأن بنية الميزانية لا تصلح لتحديد الروابط - فقد تم تجريب نهج لموازنة البرامج والاداء في عام 2008 وتم تنفيذه بشكل شامل عبر الحكومة في عام 2009.

وكان الهدف من ذلك معالجة مواطن الضعف في صياغة الميزانية الاستراتيجية. تهدف موزنة البرامج إلى إنشاء صلة بين السياسات الاستراتيجية وإطار الإنفاق على المدى المتوسط ، وتخصيص سقف الميزانية، وبرمجة الموارد في عملية صياغة الميزانية، وتنفيذها والمحاسبة وتحديد المسؤولية عن النتائج المحققة. لم يكن التغيير تقنياً فحسب، بل نهجاً إدارياً جديداً لإقامة صلات أوثق بين التخطيط والموازنة على المستوى المركزي ومستوى المقاطعات والمناطق. نهج يعمل مع نتائج محددة سلفًا، ويحدد المخرجات وكمية الموارد المطلوبة مرتبطة بالنتائج اللازمة لتحقيقها.

ومع ذلك، فإن الطريقة التي تم بها تحديد البرنامج في إصلاح موزامبيق، لم تسمح بتصنيف جميع النفقات عبر الحكومة حسب البرامج، فقط من أجل مجموعات المشاريع والبرامج التي يمكن أن ترتبط مباشرة بالبرنامج الحكومي لخمس سنوات واستراتيجية الحد من الفقر، وهذا يعني أنه لا يمكن استخدام تصنيف البرنامج كأداة شاملة لتخصيص النفقات.

وبينما يمكن أن تساعد موازنة البرامج التمهيدية في هذه البيئة في إلغاء إنفاق الميزانية مقابل الأهداف، فإنها تعتمد على الوضوح الذي تصاغ به البرامج وجودة المؤشرات المرتبطة بالبرامج. وفي حين أن شكل الميزانية قد وفر الآلية، فإن ربط البرامج الحكومية بالأولويات المحددة في إطار الاستراتيجيات الوطنية ما زال يمثل مشكلة. بالنسبة للوزارات التجريبية في عام 2008 ، لم يكن شكل الخطة الوطنية سهل ترجمته أو تحويلة إلى برامج داخل الموازنة.

ضعف الروابط بين الأولويات.

في عام 2007، نجد أن التجربة مرت بضعف في التنسيق والتنفيذ.

جنوب إفريقيا

لا تصنف جنوب إفريقيا من الدول الفقيرة ولكن تجربتها في التحول إلى موازنة البرامج والأداء جديرة بالاهتمام، ففي نهاية التسعينات تم إعداد مشروع الموازنة العامة وفقًا لموازنة البرامج والأداء وكانت مدعومة بخطة إصلاح ديمقراطي بعد انتهاء نظام الفصل العنصري، فكان مشروع الموازنة يحتوي على إطار مالي متوسط الأجل لكافة المشروعات، وتتضمن أيضا تحول نظام التدقيق المحاسبي في الحكومة إلى نظام مراقبة وتقييم الأداء، وعرض البرامج الحكومية في صورة مفصلة ومحددة الأهداف مع وجود كافة المؤشرات لقياس الأداء، بالإضافة إلى التقديرات المالية وهو ما ساهم في النهضة الاقتصادية في جنوب إفريقيا حيث تعد تجربة جنوب أفريقيا من أفضل تجارب إعمال موازنة البرامج علي الإطلاق.

إثيوبيا

قام رئيس وزراء إثيوبيا بإقرار موازنة البرامج والأداء وذلك لإيجاد آلية لتقييم أداء الوزارات والوحدات التابعة لها، في ظل نظام إصلاح الخدمات المدنية وتحسين التخطيط الإستراتيجي وإدارة تقييم الخدمات المقدمة للجمهور، وفى عام 2005 م بدأت وزارة المالية بناء علي طلب رئيس الوزراء بتنفيذ مبادرة موازنة البرامج كتجربة إسترشادية في ثلاثة وزارات، ومنذ ذلك الحين تزداد عدد الو زارات التي بدأت بتنفيذ الموازنة الجديدة، حيث تصمم الرامج وفقًا لما تم إنجازه من تخطيط استراتيجي في هذه الوزارات بهدف موائمة تخصيص الموارد مع التوجهات الجديدة التي يتم تنفيذها، وحتى الآن ما زالت عملية تطوير برامج الموازنة في إثيوبيا في أطوارها الأولى.

المغرب

طبيعة الإصلاحات

تشكل ميزنة وإدارة الأداء في صميم برنامج إصلاح الموازنة المغربي ، الذي بدأ في عام 2002 ، مع الركائز الأخرى التي تتمثل في إدخال إطار ميزانية متعدد السنوات واللامركزية في الموازنة.

التحول إلى هيكل برنامج في الميزانية.

- تفويض سلطة الإنفاق للوزارات ووضع مؤشرات الأداء.
- تحديث نظم لتدريب والارتقاء بالمديرين.
- شراكات المبتكرة، الحدود بين المنظمات غير الحكومية والسلطات المحلية والسلطات المركزية على سبيل المثال ، في بعض قطاعات مثل الصحة والتعليم والنقل وإدارة المياه.
- تحسين النظم لإدارة بيانات الإنفاق.

وكان الغرض من الإصلاحات هو زيادة الوضوح في الخيارات الاستراتيجية في وضع الميزانيات من خلال هيكلة الميزانية وفقاً للبرامج وتعزيز الأداء من خلال إدخال معلومات الأداء. وكان الهدف من تفويض سلطات اتخاذ القرار هو توفير حوافز للمديرين ليكونوا أكثر استجابة لاحتياجات تقديم الخدمات.

وقد تم استخدام معلومات الأداء في الميزانية وعملية الإدارة من خلال التجربة والخطأ في الوزارات. يعتمد النظام في المغرب على استخدام عقود لإدارة الأداء. الطبقة الأولى من الاتفاقيات هي بين وزارة المالية والوزارات الوطنية الرئيسية، حيث تمنح وزارة المالية سلطة الإنفاق والمرونة للوزارة، في مقابل الالتزام بتقديم قدر محدد من الخدمات ونوعيتها. في المركز، تقوم الوزارة بعد ذلك بتشكيل اتفاقيات مماثلة بينها وبين وحداتها البرامج والمكاتب والسلطات المحلية. هذا يتطلب تطوير نظام إدارة المعلومات المالية، والذي يجعل المعلومات عن الالتزامات متاحة لجميع الأطراف بمجرد أن يكون المدير قد تعهد.

نهج التنفيذ

أخذ المغرب في الحسبان أن وتيرة تنفيذ الإصلاحات ستكون مقيدة بالقدرة في الحكومة. لذلك ، اختارت المضي قدمًا، ليس من حيث تسلسل عناصر الإصلاح، بل بالأحرى في نشر الإصلاح عبر الحكومة.

كان الهدف من التنفيذ هو التعلم من خلال العمل وتغيير الثقافة، مع إدخال معظم التغييرات في نفس الوقت ، لضمان أن تكمل الجوانب المختلفة بعضها البعض.

وكانت مشاركة الوزارات طوعية في البداية وشجع على إجراء التجارب، مما سمح بتعلم الدروس قبل مرحلة التنفيذ الرئيسية. وبعد ذلك، اختيرت مواقع التنفيذ لموازنة البرامج ووضع المؤشرات، بحيث أنه بحلول عام 2009، عملت 30 إدارة، بما في ذلك أكبرها، مع ميزانية قائمة على البرامج ولديها مجموعة من مؤشرات الأداء.

وقد اتبع نهج مماثل مع تنفيذ إطار الإنفاق متوسط الأجل: بحلول عام 2009 ، كانت تسع إدارات - بما في ذلك أكبرها - تستخدم إطار الإنفاق المتوسط الكامل. كما تم استخدام نمازج مختلفة لعرض الميزانية في البداية كأداة داخلية.

بدأ المغرب التغييرات في الممارسة ، مع القليل من التكيف مع الإطار القانوني. ومع ذلك ، فقد تم تصميم قانون جديد للميزانية في عام 2010، من أجل خلق بيئة قانونية أكثر ملاءمة للإصلاحات، مثل جعل قانون المالية السنوي متماشيًا مع نهج متوسط الأجل لوضع الميزانية.

<u>أثر الإصلاحات</u>

وفقا لدراسة حالة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حول الإصلاحات، كانت فوائد هذا النهج واضحة بشكل خاص في جودة مفاوضات الموازنة بين وزارة المالية ووكالات الإنفاق للحد من الإنفاق الزائد في بعض الوزارات. كما كانت هناك تحسين في تقديم الخدمات بسبب السياق الجديد لإدارة الميزانية والحوافز على الأداء الذي تم إنشاؤها.

تجربة دولة الإمارات العربية

طبقت دولة الإمارات العربية المتحدة موازنة البرامج والأداء عند صدور قرار مجلس الوزراء نهاية عام 2001، وتم البدء بالمرحلة الأولى (التجريبية) بدءًا من السنة المالية لبعض الوزارات مثل المالية والصناعة ووزارة التربية والتعليم والصحة ووزارة الزراعة والثروة السمكية، بالإضافة إلى جامعة الإمارات قبل أن يعمم تطبيقها بعد ذلك على كافة الوزارات والجهات الإدارية في الدولة.

وفي عام 2005 صدر تقرير عن وزارة المالية والصناعة بدولة الإمارات العربية المتحدة لتقييم عملية تطبيق أسلوب موازنة البرامج والأداء، وأهم ما جاء في التقرير ما يلي:

1. التوجه إلى المساءلة وليس مزيداً من الرقابة، أي إيجاد طرق لإعداد وتطبيق وكتابة التقارير عن الموازنة العامة، وان يتم التركيز من قبل المديرين على الغرض، والنتائج المتوقعة من النفقات.

2. وضع خطة للبرامج لمدة ثلاث سنوات ووصف ما تسعى الوحدات إلى تحقيقه عبر هذه المدة.

3. تحديد أولويات الإنفاق.

4. صياغة بيان مساءلة يتضمن اتفاقية البرامج بحيث تكون الاتفاقية معتمدة من قبل الوزير أو وكيل الوزارة أو المسؤول حول التعهد بالتزام على تحقيق النتائج المحددة في بيان موازنة البرامج والأداء.

5. ضرورة وجود نظام محاسبة تكاليف لتوزيع المصروفات العامة والمشتركة على البرامج.

6. الحاجة إلى مهارات جديدة لإدارة النظام الجديد، أي ضرورة استقطاب خبراء في هذا المجال.

7. الحاجة الماسة إلى تدريب الموظفين الحاليين.

8. أن يتم تحديد مؤشرات لقياس الأداء لكل برنامج.

وبينت دراسة أهمية أن تقوم دولة الإمارات العربية المتحدة على تطوير السياسات المالية والإجراءات المحاسبية على ضوء تطوير النظام المالي وتطبيق ميزانية البرامج والأداء.

وأشار إلى أن دولة الإمارات العربية المتحدة حصلت على المرتبة الأولى عالمياً في مجال كفاءة السياسة المالية الحكومية، إلى جانب المرتبة السابعة في كفاءة الإدارة المالية في القطاع الحكومي من أصل تسع وخمسين دولة تضمنها تقرير التنافسية العالمي لسنة 2012 الصادر عن المعهد الدولي للتنمية الإدارية بسويسر.

وقد بين التقرير أن دولة الإمارات قد سعت إلى تطبيق سلسلة من المبادرات والتشريعات لتعزيز السياسة المالية الحكومية التي من شأنها تحسين أداء كفاءة الموازنة من حيث إدارة الإنفاق وتطوير النظم والإجراءات المالية، ما حدا بالإمارات أن تتقدم على قوى اقتصادية كبرى مثل المملكة المتحدة واليابان وفرنسا والصين.

إستراتيجية الإمارات الجديدة قد انعكست في مجال موازنة البرامج والأداء على فعالية الأداء الحكومي حيث حققت الإمارات مستويات مرتفعة في مؤشر فعالية الحكومة الصادر عن البنك الدولي عام 2011 حيث حصلت على 77.7 نقطة من أصل 100 نقطة يبنى عليها المقياس، واحتلت المرتبة السابعة والأربعين عالمياً. وبين أنه على الرغم من تلك النجاحات إلا أن ثمة مشاكل عدة قد واجهت بعض المستويات المحلية، مثل بلدية دبي، فيما يتعلق باستراتيجيه موازنة البرامج والأداء، منها:

- صعوبة توفير البيانات التي تحدد طبيعة وماهية المخرجات وتكلفتها المالية وربطها بالمنافع التي تسعى إليها الحكومة.

- صعوبة توفير المعلومات التفصيلية عن نشاطات الإدارات المختلفة نتيجة لعدم وجود أنظمة دقيقة للمعلومات لديها.

- عدم التنسيق بين إدارة التطوير الإداري والجودة بالبلدية والإدارة المالية المركزية لربط أهداف الخطة الإستراتيجية كمرحلة أولى للتطبيق.

ولقد حققت دولة الإمارات العربية المتحدة نجاحاً متميزًا في تطبيق أسلوب موازنة البرامج والأداء، وما يترتب على تطبيقه من مزايا.

• دروس مستفادة من التجارب الدولية

مدة عملية الإصلاح

ينبغي إتاحة الوقت لإعداد هذه الإصلاحات من أجل مسار تنفيذ طويل في الحقيقة، إنها تشرع في عملية التحسين المستمر في الأنظمة والأداء. إنها عملية تعلم معقدة لجميع المعنيين. حيث أنه من المؤكد مواجهة عدد من العقبات في الطريق.

قيادة

توفير الدعم والالتزام السياسي وتوافق الآراء، ضرورية للحفاظ على إصلاح الميزانية. وبدون ذلك، سوف تضعف عملية الأصلاح لأن هناك نقاط ضعف سوف تظهر عند أختيار البرامج وعند تحديد آليات قياس الآداء، وأيضًا يمكن أن تظهر مشاكل بين استراتيجية الحكومة والميزانية.

رفع الوعي المجتمعي

الضغط من عامة الناس من أجل خدمات أفضل وإنفاق أكثر فعالية مفيد بشكل خاص. يطالب الناخبون بخدمات عامة عالية الجودة ويجب على الحكومات تقديمها من أجل تبرير مستوى الضرائب المرتبط بها. كما أن الأصلاحات تحتاج إلى دعم واسع يستند إلى فهم أنها جزء أساسي من تحديث القطاع العام وكفاءته، وبالتالي فهي مفيدة للبلد.

الخبرة

يجب خلق مجموعه داخل القطاع العام تدعم من قبل الدولة في شكل تدريب على طرق وآليات التحول لتكون بمثابة القاطرة التي تدفع بآليات التغيير في الجهات الحكومية المختلفة، ولكي تدعم مساعي صناع القرار. ويشمل ذلك تقديم التدريب لمؤسساتهم. قد تتكون هذه المجموعة من مدراء شباب مؤهلين تأهيلاً عالياً

• الوضع المصري للتحول لموازنة البرامج والأداء

الموازنة العامة للدولة يجب أن تأتي في شكل جديد يتفاعل مع الإستراتيجيات والأهداف الاقتصادية للدولة المصرية وبالأخص استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر 2030، لأحتوائها على تفاصيل من خلال تحديد متطلبات الإصلاح وتحديد الأولويات الاقتصادية، للوصول إلي تنمية مستدامة.

في أعقاب موازنة 1890 كانت مصر تحت النفوذ الأجنبي وذلك في عهد الخديوي توفيق، وكان الهدف الحقيقي للموازنة هو توفير موارد لسداد الديون الخارجية الأجنبية وفوائدها، وكان التحول الحقيقي في الموازنة العامة مع صدور دستور عام 1923، يعد أول حدث يتعلق بالموازنة العامة وكيفية إقرارها، حيث يتضمن على مواد تشمل إيرادات ومصروفات الدولة وحق البرلمان في الإطلاع على الموازنة، ومع بداية الستينات جاء الكثير من الآراء والدراسات المطالبة بالتحول من موازنة البنود إلى البرامج والآداء، وذلك لخفض الإنفاق وبالتالي عجز الموازنة وإحكام الرقابة على المال العام.

ومع مرور الوقت وتراكم المشاكل الاقتصادية دون إيجاد حلول جذرية لها، أصبحت الموازنة العامة للدولة تعانى من اختلالات هيكلية كبيرة، فنجد أن موازنة عام 2015 / 2016 ، تستحوذ الأجور وفوائد الديون وأقساطها والدعم على ما يقرب من ثلثي الموازنة 75 % من إجمالي الإنفاق الحكومي، ومع بزوغ كل عام جديد يرتفع الإنفاق على البنود السابقة مما يضعف من قدرة الحكومة على تقديم الخدمات الأساسية وتطويرها بشكل فعال، دون أي تدخل من الحكومة لترشيد الإنفاق - إلا فيما يخص دعم المواد البتروليةالذي بدء في رفع الدعم التدريجي عنه منذ عام 2014-، أو تقدير جدوى الإنفاق، بالتلجأ الدولة إلى الضرائب والدين بنوعيه الداخلي والخارجي لزيادة إيرادات الدولة لكي تتمكن من الإنفاق، مما يسبب تفاقم في حجم الديون ويزيد من الأعباء على الحكومة لتغطية تلك الأعباء.

ويمكننا أن نرجع أولى خطوات الإصلاح في عام 2005، حيث تم إقرار قانون رقم 87 والمعدل للقانون رقم 53 لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة والذي نص على ضرورة تطبيق العمل بموازنة البرامج والأداء فى مدة أقصاها 5 سنوات من تاريخ سريان القانون، وفقا لذلك القانون كان المقرر أن تتحول الموازنة إلى موازنة البرامج في عام 2010، ولكن في ظل أحداث ثورة 25 يناير تم إيقاف التنفيذ، والتحول الحقيقي جاء عندما أعلن وزير المالية عن بدء التحول التدريجي إلى موازنة البرامج والأداء في موازنة عام 2015 / 2016.

وذلك كمرحلة جديدة استكمالاً للجهود التى تمت فى هذا الشأن فى السنوات السابقة، ولذا دعت وزارة المالية ثمانية وزارات والجهات التابعة لها بتقديم مشروع موازناتها للعام المالى 2016/2015 على أساس البرامج والأداء وعلى الأخص :

وزارة الصحة والسكان	وزارة التربية والتعليم
وزارة التعليم العالى	وزارة البحث العلمى
وزارة التضامن الاجتماعى	وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات
وزارة النقل	وزارة الدولة للتطوير الحضرى واالعشوئيات

وتضمنت الموازنة تحديد للأهداف الاقتصادية والمالية التي تسعي الحكومة لتنفيذها وعلى سبيل المثال وليس الحصر نصت علي أن معدل النمو الاقتصادي المستهدف 4.3 % من الناتج الإجمالي، وكذلك نسبة العجز الكلي من 9.5 إلي 10%.

وننتظر خلال الفترة القادمة أن توضح الحكومة مدى التغيرات التي حدثت في هذة الوزارات، وتوضح لنا كيف تم اتخاذ خطوات التحول في موازنة 2015/ 2016، فلم يكن التطبيق مصحوب بخطة اقتصادية وسياسية واجتماعية قومية، ولم تُتخذ أي خطوات مسبقة لتدريب العاملين في هذة الوزارات على نظام عمل موازنة البرامج والأداء، ولم يتحول النظام المحاسبي في الحكومة إلى نظام المراقبة والتقييم، فتطبيق موازنة البرامج والأداء كان خاطئًا حيث لم يطبق بمفهومة الصحيح، مثلما فعلت إثيوبيا أو جنوب إفريقيا، فخطوات الإصلاح تبدء بوجود خطة قومية تكون على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، وهذا ما نفتقده في تلك المرحلة الدقيقة التي تمر بها مصر، فقد عرضا في المحور الأول مزايا تطبيق موازنة البرامج والأداء وأيضًا الصعوبات المتوقعة والتي نستطيع التغلب عليها مثلما فعلت العديد من الدول، فالإصلاح الاقتصادي هو ما يساهم في استقرار المجتمع، ويساعد على خلق مستقبل أفضل للأجيال القادمة، فموازنة البرامج والأداء هي بداية طريق الإصلاح الاقتصادي للقضاء على الفساد داخل المؤسسات الحكومية وتقييم العاملين بالمؤسسات الحكومية، ومسألة الجميع أمام القانون.

• القوانين المنظمة للتحول إلى موازنة البرامج والأداء

أولًا: الدستور المصري:

المادة 124 "تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء، ويُعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يومًا على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة إلا بموافقته عليها، ويتم التصويت عليه باباً باباً.

ويجوز للمجلس أن يعدل النفقات الواردة فى مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذاً لالتزام محدد على الدولة.

وإذا ترتب على التعديل زيادة فى إجمالى النفقات، وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بينهما، وتصدر الموازنة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلاً فى قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن.

وفى جميع الأحوال، لا يجوز أن يتضمن قانون الموازنة أى نص يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة.

ويحدد القانون السنة المالية، وطريقة إعداد الموازنة العامة، وأحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامةوحساباتها.

وتجب موافقة المجلس على نقل أى مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وعلى كل مصروف غير وارد بها، أو زائد على تقديراتها، وتصدر الموافقة بقانون."

ونجد مما سبق أن الدستور المصري لم ينص صراحة على تفعيل موازنة البرامج والآداء في الجزء الخاص بتشريع الموازنة، وفي نفس الوقت لم يمنع التحول لها، وذلك لأن موازنة البرامج والآداء يكمن أن تكون تصنيف آخر للموازنة العامة أو يمكن أن توضع في أبواب، حيث سبق وصرح د. على عبد العال رئيس مجلس النواب خلال عام 2017، وحذر من تقديم الموازنة العامة للدولة فى شكل برامج وأداء،مؤكدًا تعارض مع نص المادة 124 من الدستور المصرى. لذا وكما زكرنا أنفًا الحل بسيط وهو في وضعها تصنيف أو في تبويبها.

ثانيًا: القوانين

قانون رقم 87 لسنة 2005 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 53 لسنة 1973، والذي دعم على التحول إلى موازنة البرامج والآداء، حيث نص على أن تقدم الموازنة للبرلمان في صورة التقسيم الوظيفي مع مراعاة التحليل على أساس البرامج والأداء واسند ،إلى استخدام المعايير الدولية في التقييم وأعطى فرصة 5 سنوات لتحقيق ذلك. وبهذا يتوفر لدى التجربة المصرية القانون الداعم للتحول إلي موازنة البرامج والأداء.

ثالثًا: وزارة المالية:

إستكمالًا لجهود وزارة المالية تستمر الوزارة في تجربة التحول وتبعياته منذ 2015/ 2016 وحتى العام المالي 2019/2018، حيث نصت في منشور إعداد الموازنة على التالي:

في عام 2018/2017، تطوير منظومة إعداد الموازنة العامة للدولة بتطبيق موازنة البرامج: فى إطار سعي الوزارة للتحول إلى موازنة البرامج والآداء، تستهدف الوزارة استكمال عملية التحول التدريجي الذي ستأخذ عدة سنوات على غرار التجارب الدولية، والوزارات المشتركة في عملية التحول هي وزارة الصحة والسكان وزارة التربية والتعليم وزارة التعليم العالى والبحث العلمى وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية وزارة التضامن الإجتماعى ووزارة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات وزارة النقل.

وقد تم العمل على هذة الوزارات منذ العام المالى 2016/2015 نتيجة وجود برامج فعلية وخطط إستراتيجية على المدى المتوسط تقوم بتنفيذها الوزارات المعنية مما يسهل معها القيام بإعداد موازناتها على أساس البرامج وذلك للوصول إلى التطبيق السليم لموازنة البرامج تمهيداً لتعميم هذه التجربة على باقى الوزارات فى مشروع موازنات القادمة وتقدم الجهات السابقة موازناتها كما يلي:

أ-تقديم مشروع موازنة هذه الوزارات والجهات التابعة لها (جهاز إدارى، إدارة محلية، هيئات خدمية) على أساس البرامج بحيث تشمل المصروفات بحسب التقسيم الإقتصادى موزعة على البرامج المختلفة .

ب-عرض هيكل برامج الوزارة والجهات التابعة لها، حيث يشمل أسماء البرامج، وأهدافها، وملخص لأهم مخرجات كل برنامج على حدة .

ت- عرض توضيحى للبرامج والتحديات التي ستواجهها أثناء تنفيذها وكيفية التغلب عيها.

ث- وضع استراتيجية الاوزارة على المدى المتوسط (من 3 إلى 5 سنوات)، وتشمل كل من البرامج الحالية والمستقبلية وأهدافها وتكلفها والوقت المقترح للتنفيذ ومخرجاتها ومصادر التمويل.

ج- وضع مؤشرات لقياس الآداء، يمكننا من خلاله قياس مدى تحقيق المستهدف لكل برنامج . وسوف يتم نشر مشروع موازنة هذه الجهات على أساس البرامج وبحيث تكون اللبنة الأولى للتحول ولكي تستفيد منها الجهات الأخرى تمهيداً لتعميم هذا النظام على باقى جهات الدولة.

وإستكمالًا للجهود السابقة نشرت الوزارة في منشورها للعام المالي 2018/ 2019 الذي تضمن وزارات جديدة دخلت في نفق التحول، وذلك لما تتمتع به من عدة أشياء من ضمنها خطط متوسطة الأجل ومن ضمن هذه الوزارات وزارة "المالية والآثار والقوى العاملة والتنمية المحلية والبيئة والتخطيط والمتابعة والإصلاح الأداري والتجارة والصناعة والتموين والتجارة والداخلية والشباب والرياضة".

ويتضح لنا من هذه المبادرات نية وزارة المالية للتحول وتنفيذ ذلك من خلال تحول جزئي للقضاء على العوار أو المشكلات التي قد تنشأ ولتكن المجموعة الأولى والثانية دليل لباقي الوزارات والجهات والهيئات الحكومية.

التحديات التي تواجه التحول إلى موازنة البرامج

- ترجمة الأهداف والاستراتيجيات العامة وطويلة الأجل إلى أهداف محددة وسنوية.
- العلاقة بين المدخلات والمخرجات والتأثيرات.
- ربط بين عمليات البرنامج ونتائجه ومخرجاته المنشودة.
- وضع تفاصيل أنشطة البرنامج من أجل وضع مقاييس أداء النتائج والمخرجات من الأنشطة.
- تحديد مؤشرات آداء قابلة للقياس.
- استحداث مقاييس جديدة لقياس أثر البرنامج في الفترة المتوسطة والطوية.
- تقدير المستوى المقبول من الأداء المتوقع.
- التحقق من دقة ونوعية بيانات الأداء.
- فصل التأثيرات الناتجة عن البرنامج عن التأثيرات الناتجة عن عوامل ومؤثرات خارجية.

التوصيات

- يجب علي وزارة التخطيط المصرية تطوير ومراجعة استراتيجية التنمية المستدامة المصرية رؤية 2030، وإعداد دراسة احتياجات مجتمعية للمجتمعات المحلية، وذلك من خلال إدارة حوار مجتمعي واسع النطاق يضمن مشاركة الغالبية العظمي من المهتمين بالشأن العام وتطوير مجتمعاتهم المحلية.
- يجب علي وزارة المالية المصرية إعداد تقديرات لتكاليف تلك الاحتياجات المجتمعية بما يضمن جودة الخدمات المقدمة.
- دور مجلس الوزراء تطوير آلية تضمن التنسيق بين الوزارات والهيئات المختلفة، لتطوير مؤشرات قياس الآداء ومتابعة وتقييم الإنجازات المحققة.
- يجب علي مجلس الوزراء ضمان التنسيق الكامل بين جهات التخطيط وجهات الموازنة بما يضمن استجابة السياسة المالية لأهداف خطة التنمية الاقتصادية الاجتماعية.
- الاستفادة من تجارب الدول السباقة وتقييم التجربة المصرية في تحول نحو ثمان وزارات لموازنة البرامج وتطويرها والبناء عليها.

• رؤية لتطبيق موازنة البرامج والأداء

أ- تحديد الجهات المسئولة عن تنفيذ موازنة البرامج والآداء.

ب- الوقوف على البرامج وتحديد الأنشطة، والمشروعات المشتركة بين أكثر من جهه وآليات تقييم الآداء.

ت- تحديد عناصر النشاط بشكل مالي ومادي وفني وبشري وزمني.

ث- المتطلبات يجب أن يتم وضعها ونحديدها قبل تحديد الجهة التنفيذية التي يطلب منها تنفيذ هذا البرنامج.

ج- يجب أن تتفق البرامج والأهداف مع استراتيجية الدولة للتنمية المستدامة: رؤية 2030.

ح- تقسيم الوحدة الحكومية إلى إدارات تنفيذية من أجل تنفيذ أهداف تلك الوحدة، ويزداد عدد الإدارات التنفيذية أو يقل حسب تنوع وظائف تلك الوحدة، (الجامعة مثلاً تقسم إلى عمادات أوإدارات أو أقسام أو شعب أو غيرها).

خ- توزع مهام البرنامج في الموازنة على الإدارات حسب اختصاصات الإدارات التنفيذية، فبعض الإدارات تنفذ البرنامج بكامله، والبعض الآخر تنفذ نشاط أو عدد من الأنشطة من البرنامج وآما يتفق مع إمكاناتها وتخصصها، وقد يكون التنفيذ من إدارة واحدة أو أكثر، وقد يكون من خارج الوحدة نفسها.

د- بعد إقرار البرنامج أو البرامج يصبح من السهل أداء المهام التي يتكون منها البرنامج على الإدارات التنفيذية، بحيث يتم التنفيذ وفقاً لخطة زمنية تفصيلية محددة، تبين تاريخ بدء النشاط ومدته وتاريخ نهايته، وإذا ما حصل أي تغيير على التنفيذ، فسوف ينعكس ذلك على الأنشطة اللاحقة للبرنامج، وعندها تتحدد مسؤولية أية انحرافات تنشأ بين المخطط في البرنامج وبين نتيجة التنفيذ.

ذ- يصاحب الخطة سابقة الزكر – الفنية والزمنية – خطة ومالية لتنفيذ البرنامج، ويتم تدبير التمويل اللازم للبرنامج حسب مراحل تقدم تنفيذه، وتحقق خطة التدفق النقدي ميزة عدم تعطيل الأموال دون استخدام.

ر- يجب تحديد مسئولي البرامج والنشطة،لنحدد المسؤوليات عند وجود أية انحرافات بين الخطة والتنفيذ، ونتفادى أية مظاهر للإرباك المالي.

ز- يجب ربط البرامج أو المدخلات بالأهداف.

س- موازنة الأداء، فتمثل الجانب التقييمي أو الرقابي للنشاط الحكومي، ولكل نوع منها أسلوبه التحليلي ومتغيراته التي بها نستطيع التغلب على مشكلة صعوبة وضع جميع متغيرات البرنامج على شكل كمي.

ش- دراسة متغيرات البرنامج

المدخلات			المعالجات	النتائج	
تحديد أهداف البرنامج	تقدير النتائج المرغوبة	الموارد التي يحتاجها البرنامج	الوحدة التنظيمية المكلفة بالتنفيذ	المخرجات الفعلية سلع وخدمات	التأثير أو الأثر الاجتماعي

ص- دراسة البرامج وتقييمها وتحديد معالمه وخصائصه تُعد من أساسيات تطبيق هذا الأسلوب.

ض- يجب التقييم المستمر لملاءمة البرنامج وأولويته وفقاً للظروف الراهنة، بما في ذلك تغيير السياسات الحكومية.

ط- التأكد من أن نتائج البرنامج تحقق أهدافه المعلنة.

ظ- استحداث طرق ووسائل لتحقيق اهداف البرنامج.

ع- يجب تقييم مستمر لحالة إنشاء برامج جديدة أو توسيع البرامج الحالية.

غ- يجب أن يكون هناك تقرير يوضح الموارد المخصصة للبرنامج كافية أم لا.

ف-يجب أن يتم تقييم البرنامج قبل التنفيذ، وفي أثناء تنفيذه، وبعد انتهائه، وذلك بطرق عديدة منها: • تقييم الملاءمة: وهذا التقييم للتأكد من استمرار الحاجة للبرنامج، أو اقتراح برنامج جديد بدلاً عنه، وتحديد أولوياته، ويكون تقييم الملاءمة بمقارنة أهدافه مع حاجات المجتمع وأولويات السياسة الحكومية، ويتم تقييم الملاءمة قبل تحديد البرنامج وفي أثناء تنفيذه، وتتحدد الملاءمة من قبل الإدارة.

• تقييم الكفاءة: ويقيس مقدار الحد الأدنى من مدخلات البرنامج التي نتج عنها مقدار معين من المخرجات، أو أعلى قدر من المخرجات التي نتجت عن مقدار معين من المدخلات.

• تقييم الفاعلية: ويهتم بقياس القدر الذي تم إنجازه، والعناصر التي أثرت في تحقيق ذلك الإنجاز، وتوضيح أسباب الانحراف في مقدار المنفذ عن المخطط سواء كآنت سلبية أو إيجابية، مع بيان تأثير أية عوامل خارجية وأية نتائج عرضية لم يخطط لها ولم يتم توقعها.

ق- يمكننا أن نضع أنواع من المؤشرات، ولكن يمكننا تقسيم مؤشرات أداء البرامج لتقسيم عناصر البرنامج، إلى الأقسام التالية:

• مؤشرات المدخلات وتشمل

- مؤشرات أهداف البرنامج

- مؤشرات النتائج المرغوبة من البرنامج بالكم والنوع والتوقيت

- مؤشرات الموارد التي يحتاجها البرنامج وهي:

• مؤشرات مالية

• مؤشرات بشرية

• مؤشرات مادية

• مؤشرات فنية

• مؤشرات زمنية.

• مؤشرات النتائج وتشمل:

- مؤشرات المخرجات الفعلية المباشرة من السلع والخدمات المنتجة من البرنامج وتشمل:

• مؤشرات آمية

• مؤشرات نوعية.

- مؤشرات تأثير البرنامج على المدى الطويل، أو أثره الاجتماعي.

ك- الرقابة على الأداء، بعد أن يتم وضع البرنامج وتحديد متغيراته التي تم التعبير عنها بمؤشرات الأداء، والتي تم توزيعها على المدخلات والمخرجات والنتائج، فإن تنفيذ البرنامج وضمان تحقيقه أهدافه، تحتاج إلى متابعة من أول لحظة.

• المراجع

- ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية، دمشق الجمهورية العربية السورية، موازنة البرامج والأداء: المفهوم، الفلسفة والأهداف.
- تقييم جهود السلطة الوطنية الفلسطينية للتحول إلى موازنة البرامج، نصر عبد الكريم.
- تصنيف الموازنات الحكومية ودورها في إبراز أداء الحكومات وتقييم الأداء، موازنة البرامج والأداء ونظام الموازنة والتخطيط والبرمجة، إعداد أ.د/ حسين مصطفى هلالى، الأستاذ بكلية التجارة ببورسعيد – جامعة قناة السوىس – جمهورىة مصر العربية، خبير التدرىب بالمنظمة العربية للتنمية الإدارية
- تطوير موازنة الحكومة الفلسطينية بأسلوب موازنة البرامج والآداء (دراسة ميدانية).
- الموازنة العامة المصرية وتحديات التحول، مرصد الموازنة العامة وحقوق الانسان.

- Country experience with Programme and Performance Budget Reforms 6 :mini case studies.

- Performance-Based Budgeting: A Case Study about the Effects of Performance Measures on the Agency Budgeting Process in West Virginia State Government.

موازنة البرامج والأداء
تجارب دولية للتحول إلى
موازنة البرامج والأداء

لدراسات السياسات العامة
The Egyptian Center For Public Policy Studies
21 ش عبدالمجيد الرمالي الدور السابع
شقة 71 -باب اللوق- القاهرة
تليفون/فاكس : 279588661
www.ecpps.org